

Harald Barrios

Chile im internationalen System

1. Historische Entwicklung der internationalen Einbindung Chiles und traditionelle Leitlinien chilenischer Außenpolitik

Mit der Etablierung der Verfassung von 1833 sollte Chile zum “rangersten Land Lateinamerikas” (Nohlen/Nolte 1992: 280) hinsichtlich verfassungsgemäßer Regierung werden. Nach einer im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern kurzen Periode innerer Machtkämpfe und politischer Wirren unmittelbar nach der Unabhängigkeit von Spanien erfolgte eine relative politische Stabilisierung. Das chilenische Selbstverständnis als “Insel konstitutioneller Stabilität” innerhalb Lateinamerikas, dessen fast mythische suggestive Kraft sich bis in die Kontroversen der jüngsten Geschichte als wirkmächtig erwiesen hat, trug als wichtigste Komponente neben dem militärischen Erfolg über die bolivianisch-peruanische Allianz im Salpeter-Krieg (1879-1883) zur hohen chilenischen Selbstachtung bei, die sich in einer aktiven und durchsetzungsfähigen Außenpolitik niederschlug.

Zugleich verlieh jedoch die geographische Abgeschlossenheit des Landes mit den Gipfeln der Andenkette im Osten, dem Pazifik im Westen, der Atacama-Wüste im Norden und den Gletschern Feuerlands im Süden – manche Autoren sprechen von einer Quasi-“Insellage” Chiles – der Diplomatie einen gleichsam introvertierten Charakter und ein gewisses Maß an *parroquialismo* (Provinzialismus). Der Orientierung der Eliten an europäischen Denkmustern und Lebensweisen korrespondierte kein breiter internationaler Austausch im Stile der “Weltgewandtheit” des “europäischen” Buenos Aires. Dem Anspruch einer graduellen Überlegenheit gegenüber dem übrigen Lateinamerika widersprach das Bewusstsein einer potentiellen *vulnerabilidad* (Verwundbarkeit), das aus der “verrückten Geographie” des Landes resultierte. Die revisionistischen territorialen Ansprüche Perus und Boliviens, die auch nach dem Friedensschluss von 1904 aufrechterhalten wurden, verstärkten die Sorge um die Bewahrung des Staatsgebietes.

Die Rivalität mit dem mächtigen Nachbarn Argentinien und die Unterlegenheit hinsichtlich der Machtressourcen nährte Bedrohungsvorstellungen in bezug auf die Verteidigung der territorialen Integrität. Das problematische Verhältnis zwischen den beiden Ländern, die sich über lange Zeiträume

hinweg gleichsam “den Rücken zukehrten” (Orrego Vicuña 1989: 107), war historisch einerseits durch eine “Phraseologie der Brüderlichkeit und eine integrationistische Rhetorik” (Martínez Sotomayor 1989: 12), andererseits jedoch durch gegenseitiges Misstrauen und partiell konfligierende geopolitische Interessen geprägt. Freilich ergab sich aus der entgegengesetzten Stoßrichtung einer vorwiegend pazifischen Orientierung Chiles und einer atlantischen Orientierung Argentiniens eine klare Aufteilung der Interessen- und Einflussphären, die nur punktuell Überschneidungen aufwies. Stellt man diese seit rund 180 Jahren andauernde Rivalität zweier Länder, die mit 5.300 km Länge die drittlängste Grenze der Erde trennt, in Rechnung, so kann man jedoch durchaus – bei einem Wechsel der Perspektive – betonen, dass das Ausbleiben eines Krieges und die ständigen beiderseitigen Bemühungen um Ausgleich und Verständigung das eigentlich bemerkenswerte historische Faktum darstellen (Muñoz 1989: 50; Pinochet de la Barra 1989: 164ff.). Die im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts zahlreichen Versuche, die Kontroversen vertraglich zu regeln, reichten nicht aus, um ein enges partnerschaftliches, in die Zukunft gerichtetes Verhältnis der Kooperation und Konzertation zu begründen. Erst der vom Vatikan vermittelte Freundschaftsvertrag von 1984, mit dem die Beagle-Kontroverse beigelegt wurde, markierte hier einen Durchbruch.

Die erfolgreiche Arrondierung des eigenen Territoriums im 19. Jahrhundert und die daraus resultierende Haltung des Saturierten und die Furcht vor einer denkbaren argentinischen Expansionspolitik ließen Chile zu einem Vertreter des territorialen *status quo* werden. Die chilenische Diplomatie versuchte die Maßgaben des Völkerrechts in diesem Sinne zu nutzen. Die Betonung der Maxime *pacta sunt servanda* und allgemein völkerrechtlicher Prinzipien sowie eine ausgefeilte Strategie multilateraler Verhandlungen (Lagos et al. 1989: 22f.) kennzeichneten die chilenische Außenpolitik. Das besondere Interesse an einer Vermeidung von Konflikten, in denen für Chile mehr zu verlieren als zu gewinnen gewesen wäre, ließ die ausgehandelte Konfliktschlichtung durch Schiedsverfahren, die Einschaltung internationaler Organisationen etc. zu einem bevorzugten Handlungsfeld der Außenpolitik Chiles werden. Der legalistische Stil, der allgemein ein Kennzeichen lateinamerikanischer diplomatischer Tradition ist, prägte sich in der chilenischen Außenpolitik besonders deutlich aus.

Auf diesem Fundament baute die chilenische Außenpolitik auf, als im 20. Jahrhundert, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg, ein Netz multilateraler Beziehungen entstand, das die Region, den Subkontinent oder die

gesamte Hemisphäre (Interamerikanisches System) umfasste. Chile entwickelte sich zu einem Motor des lateinamerikanischen Multilateralismus und spielte in internationalen Foren und Organisationen (OAS, CEPAL) eine hervorgehobene Rolle. Dieser Protagonismus Chiles auf multilateraler Ebene, der die chilenischen Diplomaten auch zu bevorzugten Vermittlern in den zwischenstaatlichen Konflikten anderer lateinamerikanischer Staaten werden ließ, trug Chile besonderen internationalen Respekt ein, vor allem regional, punktuell aber auch darüber hinaus. Es gelang Chile, die Rolle einer ausgleichenden, multilateral orientierten Macht zu spielen, die einer *vocación latinoamericanista* (lateinamerikanischen Berufung) folgte. Während der fünfziger Jahre, der "heißen Phase des kalten Krieges", hatte diese Orientierung einen eher interamerikanischen Charakter. Seit Beginn der sechziger Jahre und verstärkt unter der reformistischen Regierung des christdemokratischen Präsidenten Eduardo Frei (1964-1970) setzte die chilenische Außenpolitik auf eine cepalinisch inspirierte Strategie einer intensivierten zwischenlateinamerikanischen Kooperation und einer Förderung lateinamerikanischer Integration. Der unter der Federführung von Außenminister Valdés formulierte Konsens von Viña del Mar (1969), der eine Positionsbestimmung Lateinamerikas gegenüber den USA beinhaltet, spiegelte diesen Geist des *latinoamericanismo* (Morandé Lavín 1992: 14).

Das Bemühen, außenpolitisch dem vor allem seit dem ersten Drittel des 20. Jahrhunderts wachsenden Einfluss der USA entgegenzuwirken, begründete ein phasenweise spannungsreiches bilaterales Verhältnis (Muñoz/Portales 1989). Nach dem Ersten Weltkrieg verdrängten die USA Großbritannien aus der Position des dominanten Handelspartners (Fernandois 1990: 77). In beiden Weltkriegen suchte Chile seine Neutralität zu wahren. Wie Argentinien weigerte sich Chile im Zweiten Weltkrieg bis in das letzte Kriegsjahr, die diplomatischen Beziehungen zu den Achsenmächten abubrechen und den Krieg zu erklären. Nach 1945 allerdings fügte sich Chile zunächst weitgehend reibungslos in das von den USA nun unangefochten geführte interamerikanische System ein (Orrego Vicuña 1992: 26). So unterzeichnete Chile den Beistandspakt von Rio 1947 und die Charta der OAS 1948. Die bereits unter der Regierung des Christdemokraten Eduardo Frei (1964-70) offen zutage tretenden Divergenzen, vor allem über Fragen der Entwicklung (Konsens von Viña del Mar, Nationalisierung des Kupfers) sowie im Verhältnis zu Kuba, spitzten sich unter der sozialistischen Regierung Salvador Allendes zu einem ideologisch grundierten Konflikt zu. Die erwartete dauerhafte Interessenkongruenz blieb jedoch auch nach dem Sturz Allendes durch

den Militärputsch von 1973 aus. Im Laufe der achtziger Jahre kam es aufgrund der fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen seitens des Pinochet-Regimes zu einer zunehmenden Entfremdung. Erst mit der Redemokratisierung Chiles 1990 verbesserte sich das bilaterale Verhältnis in einem historisch beispiellosen Maß.

Kurz zusammengefasst lassen sich die wichtigsten Kontinuitätslinien der chilenischen Außenpolitik demnach wie folgt benennen:

- Streben nach Bewahrung des territorialen *status quo*,
- Betonung völkerrechtlicher Prinzipien und legalistischer Stil der Diplomatie,
- Konfliktvermeidung und Konfliktschlichtung auf dem Verhandlungsweg,
- Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft gegenüber Bolivien und Peru bei weitgehender Zurückweisung territorialer Ansprüche der einstigen Kriegsgegner,
- Machtrivalität mit Argentinien bei gleichzeitiger Kooperationsbereitschaft und diplomatischer Konfliktregelung,
- ein aus dem Selbstverständnis als vorbildlicher Verfassungsstaat resultierendes, gewisses Sendungsbewusstsein innerhalb Lateinamerikas,
- eine generelle Favorisierung multilateraler Institutionen; eine aktive Rolle innerhalb internationaler Organisationen; die Förderung lateinamerikanischer Integrationsbemühungen,
- ein insgesamt spannungsreiches Verhältnis zu den USA, das allerdings erhebliche Variationen aufweist.

Diese in der chilenischen Forschung letztlich zu sehr emphatisierten Traditionslinien stellen in gewisser Weise Abstraktionen dar, innerhalb derer durchaus variierende externe *policies* zu verorten sind. Im Laufe der chilenischen Geschichte unterlag jede dieser großen Linien einem gewissen Wandel. Es lassen sich jedoch auch deutliche Brüche der außenpolitischen Kontinuitäten identifizieren, die für die weitere außenpolitische Entwicklung jeweils von hoher Bedeutung waren. Sie besaßen eine eigene Prägekraft und zogen mitunter generelle Neuorientierungen nach sich. Ein erheblicher Wandel erfolgte bereits mit dem Wechsel von der christdemokratischen Regierung Frei zur linken Volksfrontregierung unter Allende. Noch tiefergehend und radikaler war indes der Bruch in der chilenischen Außenpolitik, der nach dem Sturz Allendes durch den Militärputsch von 1973 und der Etablierung des Militärregimes unter der Führung General Pinochets erfolgte. Dabei

wurde nicht nur eine Wende gegenüber der Außenpolitik der sozialistischen Regierung sowie der Regierung Frei vorgenommen, sondern es kam zu einer Abkehr von älteren Traditionen der chilenischen Außenpolitik, etwa vom Multilateralismus, insbesondere der Unterstützung lateinamerikanischer Kooperation und Integration sowie der Strategie der Konfliktvermeidung bzw. grundsätzlich friedlichen Konflikterschlichtung. Ein ähnlich tiefer Bruch in der chilenischen Außenpolitik erfolgte nach der Redemokratisierung und der Amtsübernahme der Regierung Aylwin. In einigen Bereichen der Außenpolitik wurde eine grundsätzliche Wende herbeigeführt, die teilweise als Wiederanknüpfen an hergebrachte Kontinuitätslinien interpretiert wurde, bei einem allerdings prononcierten Wandel der Zielsetzungen und Inhalte.

2. Das Pinochet-Regime im internationalen Kontext

Trotz des Weltbilds des Militärregimes – man wähnte sich an der Seite der USA als Teilnehmer in einem Abwehrkampf gegen eine kommunistische Verschwörung von globalen Dimensionen – und der zielstrebig betriebenen außenwirtschaftlichen Öffnung gestalteten sich die Beziehungen zu den westlichen Industrieländern und auch zu den USA bereits wenige Jahre nach der Machtübernahme des Militärs unerwartet konfliktiv, um bis Ende der achtziger Jahre einen fast beispiellosen Stand der Entfremdung und des gegenseitigen Misstrauens zu erreichen. War dies in erster Linie auf die Sensibilisierung der internationalen Öffentlichkeit gegenüber den Menschenrechtsverbrechen des Pinochet-Regimes zurückzuführen, so verstärkte die Außenpolitik des Militärregimes diese Entwicklung zusätzlich. Die chilenische Außenpolitik zeitigte mithin in dieser Phase gravierende nicht-intendierte Folgen: Die Politikergebnisse, insbesondere hinsichtlich der Beziehungen zu den USA, widersprachen den anfänglichen, expliziten Intentionen (Muñoz/Portales 1989). Geopolitische Denkmuster in der Außenpolitik des Pinochet-Regimes belasteten überdies das Verhältnis zu den Nachbarstaaten (Fernández 1981).

Nach dem gespannten Verhältnis zwischen der Allende-Regierung und Washington konnte das chilenische Militärregime zwar in den ersten Jahren nach dem Putsch mit Unterstützung seitens der USA rechnen. So verhalfen die Administrationen Nixon und Ford Chile zu neuen Umschuldungsverhandlungen mit dem Club von Paris und statteten das Regime mit großzügiger Wirtschaftshilfe aus. Gewissermaßen im Gegenzug und als Impuls für weitere Hilfeleistungen einigte sich die chilenische Militärregierung 1974 mit den nordamerikanischen Kupfergesellschaften über die Entschädigungs-

zahlungen. Die ersten Störungen im bilateralen Verhältnis zu den USA ergaben sich aber bereits durch die kritische Haltung, die der US-Kongress gegenüber den bekannt gewordenen Menschenrechtsverletzungen des Militärregimes einnahm. Mit der Affäre um die Ermordung des früheren chilenischen Außenministers Letelier in Washington im September 1976, hinter der von Anfang an der chilenische Geheimdienst vermutet wurde,¹ waren der breiten Öffentlichkeit in den USA die Menschenrechtsverletzungen des Pinochet-Regimes bewusst geworden. Der Fall Letelier wurde zu einer permanenten Belastung der bilateralen Beziehungen, da sich Chile weigerte, die verdächtigen Offiziere auszuliefern. 1976 beschloss der Kongress in Washington die Einstellung der Militärhilfe und die Einschränkung der wirtschaftlichen Unterstützung für Chile.

Mit dem Amtsantritt Präsident Carters 1977, dessen erklärtes Ziel eine moralische Erneuerung der US-Außenpolitik war, nahm nun auch die US-Regierung die Haltung der Kongressmehrheit ein (Fermandois 1990: 87; Portales/Valdés 1989: 176). Tatsächlich hatte das Thema sogar im Präsidentschaftswahlkampf von 1976 eine Rolle gespielt. In Antizipation des aus Washington kommenden Drucks in der Menschenrechtsfrage, waren in Chile im November 1976 über 300 politische Gefangene freigelassen worden. Der internationalen Anprangerung durch die Carter-Administration entging das Militärregime jedoch dadurch nicht (Fermandois 1991: 443). Pinochet gab im August der Forderung nach Auflösung der Geheimpolizei DINA nach und ersetzte sie durch ein neues Instrument der inneren Sicherheit, die CNI. Im Dezember 1977 schlossen sich die USA der Mehrheit der UN-Vollversammlung an und verurteilten die Menschenrechtsverletzungen Chiles. Daraufhin ließ sich Pinochet in Chile im Januar 1978 durch ein Plebiszit, bei dem man sich entweder für eine Unterstützung des Regimes oder für die Haltung der UNO-Generalversammlung entscheiden musste, seine Position bestätigen. Als der chilenische Oberste Gerichtshof 1979 die Auslieferung der im Fall Letelier Verdächtigten endgültig ablehnte, verhängten die USA ökonomische und militärische Sanktionen. Unter anderem wurden die Lieferungen von Militärausrüstung und Kredite eingestellt (Morandé Lavín 1992: 16).

¹ Der ehemalige chilenische Außenminister Letelier und ein Begleiter wurden im September 1976 in ihrem Washingtoner Exil ermordet. Ermittlungen der zuständigen US-Behörden erhärteten den Verdacht, dass Mitglieder des chilenischen Geheimdienstes DINA für den Mordanschlag verantwortlich waren. Trotz entsprechender Gesuche seitens der USA verweigerte das chilenische Militärregime die Auslieferung der Verdächtigten.

Mit Beginn der Präsidentschaft Ronald Reagans 1981 kam es zwar zu einer vorübergehenden Änderung der ablehnenden Haltung der USA gegenüber dem chilenischen Militärregime. Einzelne Vertreter der neuen Administration gaben ihre Sympathien für das Pinochet-Regime offen zu erkennen, so etwa die UNO-Botschafterin Kirkpatrick. Bereits im Februar 1981 wurden die Sperre der US-amerikanischen Exportkredite der "Eximbank" aufgehoben und die chilenischen Streitkräfte zur "Unitas"-Übung eingeladen. Angesichts der Priorität des Ost-West-Konflikts in der Perzeption der US-Regierung wurde der Menschenrechtsfrage zunächst nur ein minderer Stellenwert zugestanden. Fortschritte bei den Menschenrechten unter den autoritären Regimen, die den Vereinigten Staaten nahe standen, sollten durch eine *quiet diplomacy* erreicht werden, offene Verurteilungen vermied man. Um die Wirtschafts- und Militärhilfe für Chile aufnehmen zu können, wozu der Kongress inzwischen im Prinzip wieder bereit war, musste die US-Administration jedoch substantielle Verbesserungen der Menschenrechtssituation attestieren. Die Reagan-Regierung versuchte in diesem Sinne mit diplomatischen Mitteln auf Pinochet einzuwirken. Entgegen den Erwartungen der USA gab es jedoch kaum Fortschritte und die US-Regierung sah sich außerstande, die geforderte Bestätigung zu geben.

Als 1983 noch immer keine Veränderung dieser Lage eingetreten war und eine Rückkehr zu intensiveren wirtschaftlichen Beziehungen weiterhin blockiert blieb, trat erneut eine deutliche Trübung des bilateralen Verhältnisses ein (Morandé Lavin 1992: 17). Diese Wende hatte verschiedene Ursachen: Neben der immer deutlicher werdenden Tatsache, dass sich die Militärregierung gegen jegliche Zugeständnisse in der Menschenrechtsfrage sperrte, spielten die nationalen Protesttage und der darin zum Ausdruck kommende Unmut in der Bevölkerung sowie die Reaktivierung der Opposition eine wichtige Rolle. Die zunächst sehr vorsichtige US-amerikanische Neuorientierung bezüglich Chile fiel zeitlich mit einer allgemeinen Veränderung der Außenpolitik der Reagan-Administration zusammen, die nun verstärkt für eine Redemokratisierung in Südamerika eintrat. Die Abkühlung setzte sich in den folgenden Jahren kontinuierlich fort, bis der Stand der Beziehungen am Ende der Reagan-Ära 1988 auf einem ähnlichen Tiefpunkt angelangt war, wie zur Zeit der Carter-Administration. Trotzdem unterschied sich die Situation der chilenisch-US-amerikanischen Beziehungen verglichen mit derjenigen zwischen 1976 und 1981 in einigen Punkten: Es wurden keine Wirtschaftssanktionen verhängt und Kredite wurden nicht generell gesperrt. Von Fall zu Fall entschieden die US-amerikanischen Vertreter in

IWF, BID und Weltbank über die Vergabe neuer Kredite an Chile. Die Aufhebung des besonderen Ausnahmezustands im Juni 1985 wurde z.B. dadurch erwirkt, dass die USA signalisierten, man werde sein Veto gegen die Garantie der Weltbank, die zur Vergabe von *fresh money* durch die nordamerikanischen Geschäftsbanken notwendig ist, erst dann zurückziehen, wenn diese Bedingung erfüllt sei. Insgesamt lauteten die Entscheidungen der internationalen Finanzinstitutionen jedoch nicht selten positiv, da die chilenische wirtschaftspolitische Konzeption von Austerität, Privatisierung, wirtschaftlicher Umstrukturierung, Exportorientierung und Zahlungsdisziplin den Vorstellungen des IWF weitgehend entgegenkam.

Mit der Rückkehr der chilenischen Opposition in die politische Auseinandersetzung und der Konsolidierung des Bündnisses der Oppositionsparteien und endgültig mit dem Sieg des "No" im Plebiszit über die Fortsetzung der Militärherrschaft vom Oktober 1988 intensivierten die USA ihre Kontakte zu den gemäßigten Kräften der Opposition unter Führung der Christdemokraten. Nachdem man zunächst auf Pinochet gesetzt hatte, um unter seiner Führung eine langsame Redemokratisierung, die die Parteien der Mitte begünstigen und jegliche Gefahr einer linken Machtergreifung ausschließen sollte, zu bewerkstelligen, wurde seit 1986 klar, dass Pinochet eher ein Hindernis für diese Lösung darstellte. Da er sich auch gegen einen langsamen und sukzessiven Rückzug von der Macht sperrte, gefährdete er in der Perception der USA das erklärte Ziel einer von links nicht bedrohten, stabilen Demokratie in Chile, da seine Unnachgiebigkeit die Linke im oppositionellen Lager stärke. Sowohl die Reagan-Administration im Jahre 1988 als auch die Bush-Administration optierten offen für eine demokratische Lösung unter der Führung der gemäßigten Parteien (Wilhelmy 1991; Muñoz/Portales 1989).

Die politischen und diplomatischen Beziehungen Chiles zu Westeuropa stagnierten, nicht zuletzt aufgrund des Drucks, den die informierte Öffentlichkeit Europas in Kenntnis der schweren Menschenrechtsverletzungen des Militärregimes auf die eigenen Regierungen ausübte.² Allein die Beziehungen zu Großbritannien verbesserten sich nach Amtsantritt der konservativen Regierung Thatcher: 1980 wurden die bilateralen diplomatischen Beziehun-

² Mit der einzigen, jedoch bedeutsamen Ausnahme von Großbritannien, das sich unter der Regierung Thatcher aufgrund wirtschaftspolitischer Affinitäten und der deutlichen chilenischen Vorbehalte gegenüber der argentinischen Position im Falkland/Malvinas-Konflikt ostentativ von der allgemeinen europäischen Ablehnung gegenüber Chile unterschied.

gen wiederhergestellt. Gleichzeitig wurde auch das britische Embargo bezüglich der Lieferung von Rüstungsgütern an Chile aufgehoben. Die explizite Neutralität Chiles im Falkland/Malvinas-Krieg und die angedeuteten Drohungen gegenüber Argentinien, die einen Teil des argentinischen militärischen Potentials banden und dadurch indirekt die britischen Streitkräfte begünstigten, markierten einen weiteren Schritt chilenisch-britischer Annäherung, die u.a. durch die Kompatibilität ihrer strategischen Interessen in der Großregion Südatlantik/Südpazifik motiviert war (Muñoz 1984: 104).

Das Verhältnis zu den Nachbarstaaten Argentinien, Bolivien und Peru gestaltete sich dagegen zusehends gespannter. Historische Konfliktlagen spitzten sich zu Situationen akuter Kriegsgefahr (mit Argentinien 1978/79) bzw. zu schwerwiegenden diplomatischen Konflikten zu (mit Bolivien 1987). Die Beziehungen zu den Staaten des real-sozialistischen Lagers waren ohnehin seit der Machtübernahme des chilenischen Militärs durch offene Feindseligkeit gekennzeichnet. Die multilateralen Beziehungen Chiles waren großteils durch Rückzug (Andenpakt), Inaktivität bzw. Absentismus (Blockfreienbewegung) oder Isolation (UNO) gekennzeichnet. Gegen Ende der Militärherrschaft verfügte Chile auf internationaler Ebene also kaum noch über Partner. Sowohl die bilateralen als auch die multilateralen Beziehungen waren gewissermaßen eingefroren und durch einen Mangel an Initiativen gekennzeichnet.

3. Redemokratisierung und Wiedereingliederung in das internationale System

Während der Endphase des Militärregimes sah sich Chile also weitgehend international isoliert (Lagos et al. 1989: 25). Die Inaktivität in multilateralen Gremien und der Mangel an kontinuierlichem Dialog in bilateralen Beziehungen hatten zur Folge, dass die Außenpolitik kaum noch die ihr innerhalb des Regimes zugedachten Funktionen, z.B. bei der Erschließung neuer Exportmärkte, erfüllen konnte. Dementsprechend wurde die *reinserción*, also die Wiedereingliederung in das internationale System, zum außenpolitischen Leitbild der ersten demokratischen Regierungen nach der Redemokratisierung. Diesem Ziel kamen sie freilich allein schon durch die bloße Tatsache des Regimewechsels bedeutend näher. Die Wiederherstellung der Demokratie stimmte mit den Forderungen der wichtigsten externen Akteure überein, ohne dass sie primär durch diese verursacht worden wäre. Diese Kongruenz der regimebezogenen normativen Vorstellungen zwischen Chile und den führenden Industrieländern sowie den redemokratisierten Ländern Latein-

amerikas stellte eine wichtige Ressource für die Außenpolitik der demokratischen Regierungen Chiles in den neunziger Jahren dar.

In dieser Perspektive interpretierte man daher auch den von außen ausgeübten Druck zur Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung bzw. zur Vollendung der demokratischen Entwicklung nicht als illegitime Einmischung in die interne politische Entwicklung. Nicht zuletzt aufgrund eines Selbstbewusstseins, das sich auf autochthone demokratische Traditionen stützte, sah man das seitens der Industrieländer zunehmend explizit formulierte Dringen auf die Herstellung bzw. Aufrechterhaltung demokratischer Verhältnisse als Voraussetzung künftiger Zusammenarbeit, also nicht als Bevormundung, sondern als echte Werteübereinstimmung. So vollzog sich der Rollenwandel der OAS, die mit dem Kompromiss von Santiago einen kollektiven Schutzmechanismus zugunsten der demokratischen Konsolidierungsprozesse etablierte, mit der aktiven Unterstützung Chiles. Dass diese Bindung wichtiger Abkommen an die Stabilität der demokratischen Regime als Selbstverpflichtung und nicht als externes Oktroy zu interpretieren ist, wird insofern besonders deutlich, als auch multilaterale Vereinbarungen zwischen Ländern der Region ohne Beteiligung von Industrieländern, wie die Rio-Gruppe und seit Sommer 1996 auch der *Mercosur*, eine entsprechende "Demokratielause" enthalten, die jedem Mitgliedsland mit Ausschluss droht, in dem die Demokratie nicht aufrechterhalten wird. Die *reintegración* erfolgte also zu einem wesentlichen Teil durch die Perzeption und Berücksichtigung des Regimewechsels durch externe Akteure. In der Anknüpfung an die international gehegten Erwartungen sah man auf Seiten Chiles darüber hinaus eine Möglichkeit, die Konsolidierung der Demokratie extern abzustützen. Entsprechend fand auch die Bereitschaft, externen Druck in Richtung einer Komplettierung der Demokratie bzw. einer Beseitigung der so genannten "autoritären Enklaven" zu akzeptieren, dort ihre Grenzen, wo die spezifischen internen Bedingungen der demokratischen Stabilität in Chile tangiert waren: Auf die strafrechtliche Verfolgung des Ex-Diktators Pinochet im Ausland mit Berufung auf das Weltrechtsprinzip (Ambos 1999) und seine Festnahme in London 1998 reagierte die Regierung Frei mit nachdrücklichem Protest sowie mit Versuchen, ihren Einfluss bei anderen lateinamerikanischen Staaten, gegenüber Spanien und auch den USA im Sinne einer Freilassung Pinochets geltend zu machen (IRELA 1998). Die profilierte chilenische Haltung in der ersten Meinungsverschiedenheit mit Regierungen führender Industrieländer seit der Redemokratisierung ergab sich dabei vor allem aus der Sorge, eine Missachtung der rechtsgerichteten Opposition

und des Militärs könnte die konsensorientierte Demokratieentwicklung in Chile in Turbulenzen bringen.

Nicht die internationale Wiedereingliederung an sich, sondern ihr spezifischer Modus hing von der Außenpolitik der demokratischen Regierungen ab, die z.B. auf die Beseitigung von Konflikten mit den Nachbarstaaten, die Verbesserung der Beziehungen zu den USA und Europa sowie einen hohen Aktivitätsgrad in multilateralen Organisationen zielte. Hierbei betonten die chilenischen *policy-maker* freilich die Begrenzungen des externen Handlungsspielraums Chiles, das als kleines Land nicht ständig die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit beanspruchen könne und angesichts knapper Ressourcen keine auffällige Rolle im internationalen System anstrebe. Entsprechend verfolgte man eine Linie des *low profile* und erklärte, ein Land wie Chile könne nicht zu jedem weltpolitischen Problem Stellung nehmen, sondern müsse sich auf einige außenpolitische *issues* konzentrieren. Dies bedeutete keinen Verzicht auf gestaltende Politik, aber einen unwiderruflichen Abschied von auf utopische Zustände zielenden Projektionen, die nicht intendierte und nicht kalkulierte Widerstände und Konflikte nach sich ziehen.³ Das den Beziehungen zu den Nachbarländern nicht immer förderliche frühere Sendungsbewusstsein, das aus dem Selbstverständnis resultierte, ein in Lateinamerika vorbildlicher Verfassungsstaat zu sein, wich nach den Erfahrungen mit der Militärdiktatur einem zurückhaltenderen Auftreten sowie einer noch stärker akzentuierten Bereitschaft, die eigenen diplomatischen Ressourcen in den Dienst multilateraler Gremien (UN, Rio-Gruppe, gesamt-amerikanische Gipfeltreffen, OAS) zu stellen.

Unter dem Pinochet-Regime waren die multilateralen Beziehungen bzw. die Politik in internationalen Organisationen derjenige Bereich der Außenpolitik gewesen, in dem der nach außen hin deutlichste Bruch mit den außenpolitischen Traditionen des einst demokratischen Chiles erfolgt war. Nach der Redemokratisierung wurde deshalb international erwartet, Chile werde die unterbrochene Tradition des Multilateralismus wieder aufnehmen. Die chilenische Regierung strebte in der Tat bereits unmittelbar nach der Redemokra-

³ So übereinstimmend Joaquín Fernandois, Professor des Instituto de Estudios Internacionales (IEI), Santiago de Chile (Interview vom 8. März 1993), Alberto van Klaveren, Berater in der Dirección General des chilenischen Außenministeriums (Interview vom 11. März 1993), Jorge Heine, Professor des IEI (Interview vom 23. März 1993), Manfred Wilhelmy, unabhängiger Politikberater (Interview vom 25. März 1993), Roberto Cifuentes, außenpolitischer Berater Präsident Aylwins (Interview vom 1. April 1993). Sämtliche Interviews führte der Verfasser im Zeitraum Januar bis April 1993 während eines durch den DAAD geförderten Forschungsaufenthaltes in Chile durch.

tisierung danach, in multilateralen Gremien, z.B. in der Rio-Gruppe, diplomatische Führungs- und Organisationsaufgaben zu übernehmen. Die Regierung Aylwin konnte sich auch durch die 1991 in die UN-Generalversammlung eingebrachte Initiative profilieren, einen Weltgipfel über soziale Fragen einzuberufen, der 1995 in Kopenhagen stattfand.

Sicherheitspolitisch förderte Chile seit der Redemokratisierung eine generelle Klimaverbesserung im südlichen Lateinamerika. Insbesondere das spannungsreiche Dreiecksverhältnis Chile–Argentinien–Brasilien erfuhr nicht zuletzt durch das allseitige Akzeptieren der Sicherheitsstandards des nuklearen Nichtverbreitungsabkommens (Insulza 1993) eine Neubestimmung. Auch im Verhältnis zu Peru und Bolivien, das wegen territorialer Streitigkeiten belastet war, kam es zu einer Annäherung. Entscheidend wirkte sich für die intraregionalen Beziehungen aus, dass mit dem Regimewechsel vom Autoritarismus zur Demokratie in den Nachbarländern und in Chile, in dieser Hinsicht ein Nachzügler, die hergebrachten „Konflikthypothesen“ (*hipótesis de conflicto*), die auf der Annahme von überzeitlichen, quasi-natürlich (d.h. geostrategisch) bedingten Konfliktkonstellationen zwischen den Nachbarländern, die unabhängig von den jeweiligen Regierungen und ihren Außenpolitiken fortbestünden, fallengelassen wurden. Die Differenz, die in dieser Hinsicht der Regimetyp machte, wird auch dadurch deutlich, dass das Militär unter den demokratischen Regierungen immer wieder heftigen Widerspruch gegen zwischenstaatliche Vereinbarungen erhob, die dem traditionellen geostrategischen Denken zuwiderliefen, so etwa bei der Einrichtung neuer Grenzübergänge im Abkommen mit Argentinien. Die Überwindung der herkömmlichen geopolitischen Denkmuster und das Entfallen der tradierten Konfliktannahmen im Zuge der Redemokratisierung machte den Weg frei für eine verstärkte Zusammenarbeit nicht nur im Bereich der grenzüberschreitenden Infrastruktur, sondern auch für wechselseitige Marktöffnung und Handelsabkommen.

Die Beziehungen zu den USA, während der vergangenen drei Jahrzehnte sowohl unter der Regierung Allende als auch unter dem Pinochet-Regime durch tiefgehende Divergenzen geprägt, wurde gezielt verbessert. Aus der Sicht der USA beseitigte die chilenische Redemokratisierung den entscheidenden *constraint*, der einer engen ökonomischen Zusammenarbeit noch entgegenstand, da die marktwirtschaftliche Transformation Chiles bereits die entscheidenden wirtschaftlichen Grundlagen hierfür geschaffen hatte. In dem Maße, indem sich die chilenischen demokratischen Parteien der *Concertación* auf eine Fortsetzung des weltmarktintegrierten, stabilitätsorientierten

Wachstumskurses (bei gleichzeitig erhöhter Verteilungsgerechtigkeit) festlegten, konnte Washington davon ausgehen, dass man an die bereits bestehende Übereinstimmung hinsichtlich handelspolitischer wie auch interner makroökonomischer Orientierungen würde anknüpfen können, ohne durch die mit der Militärherrschaft verbundenen Belastungen beeinträchtigt zu werden. Diese Entwicklung setzte sich über den Wechsel von Bush zu Clinton hinweg bruchlos fort; die Beziehungen intensivierten sich sogar noch, da einige Christdemokraten im US-amerikanischen Exil gute Verbindungen zu Vertretern der Demokraten aufgebaut hatten. Die nun erstmals bestehende hohe Übereinstimmung zwischen beiden Ländern – sowohl in der Achtung der Menschenrechte, als auch hinsichtlich eindeutig marktorientierter Wirtschafts- und Entwicklungspolitiken – bildete hierfür die Grundlage. Irritationen ergaben sich fast ausschließlich aus der Gegnerschaft eines Teils des republikanisch dominierten Kongresses gegenüber der Freihandelspolitik der Clinton-Administration gegenüber lateinamerikanischen Staaten.

4. Marktwirtschaftliche Transformation und aktive Weltmarktintegration

Der zweite zentrale Bestimmungsfaktor der Einbindung Chiles in das internationale System neben dem Wechsel vom autoritären zum demokratischen Regimetyyp stellt die Kehrtwende seiner Entwicklungsstrategie dar: War Chile 1970, noch vor Beginn des “sozialistischen Experiments” Allendes (Nohlen 1973), das lateinamerikanische Land mit dem nach Kuba zweithöchsten Staatsanteil an der Wirtschaft (Nohlen/Nolte 1995: 285), so erfuhr es unter dem Pinochet-Regime einen radikalen Strukturwandel, das es zu dem am stärksten liberalisierten Land des Kontinents werden ließ (García et al. 1994). Die kapitalistische Neuordnung des Landes durch die gezielte Stärkung der Privatunternehmer im Wirtschaftsprozess (Nohlen/Nolte 1995: 292) und die abrupte Öffnung der Volkswirtschaft nach außen stellten eine der tiefsten Zäsuren in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Landes dar. Waren die ersten Jahre der radikalen marktwirtschaftlichen Transformation durch enorme ökonomische und soziale Kosten gekennzeichnet (Deindustrialisierung, Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut, 1982 ging das BIP um 14,1% zurück), so kam es seit Mitte der achtziger Jahre zu einem nachhaltigen, exportgestützten Wachstum, das zur Basis der gesamten Entwicklung des Landes wurde. Die Handels- und Finanzbeziehungen Chiles diversifizierten sich und expandierten trotz der auf diplomatisch-politischer Ebene bestehenden Kontaktarmut des Militärregimes. Die Strukturanpassungspoli-

tik Chiles, insbesondere der strikt marktwirtschaftliche Umgang mit der Auslandsverschuldung, sowie die Umstellung der sozialen Sicherungssysteme auf Privatfinanzierungsbasis, galt bereits in den achtziger Jahren bei externen Akteuren wie IWF und Weltbank sowie der US-Regierung als vorbildlich (Fermandois 1990: 90). Zugleich signalisierte man aber auch deutlich, dass man mit Chile so lange keinen diplomatischen Verkehr des etablierten Standards pflegen werde, wie Fortschritte in Richtung auf Redemokratisierung ausblieben (Fermandois 1990: 444ff.; Lagos et al. 1989: 27). Diese politisch-diplomatische Zurückhaltung wichtiger potentieller Handelspartner des Landes hatte den Effekt, dass die Außenpolitik zunächst kaum wegbereitende Funktionen bei der aktiven Weltmarktintegration übernehmen konnte. Vor allem die Diversifizierung der Außenhandelspartner und der Produktpalette der Exporte sowie der Herkunftsländer von Direktinvestitionen kam weitgehend ohne politisch-diplomatische Pilotleistungen zustande.⁴ Unter dem Militärregime fand zwar eine gezielte staatliche Förderung der neuen Exportwirtschaft durch Informations- und Organisationsdienstleistungen statt, die erfolgreich zur Identifizierung und Nutzung von Weltmarktnischen genutzt wurden. Eine aktive Politik zum Abschluss von Wirtschafts- und Handelsabkommen, um die kostenreiche unilaterale Öffnung durch reziproke Leistungen anderer zu komplementieren, konnte daher erst nach der Rückkehr zur Demokratie eingeleitet werden.

Zwar setzte man die unilaterale Liberalisierung auch nach dem Ende des autoritären Regimes fort: So reduzierte die Regierung Aylwin 1991 den uniformen Zollsatz von 15 auf 11% (Valdés 1998). Unter der Regierung Frei wurde eine jährliche schrittweise Absenkung des Zollsatzes um 1% beschlossen, beginnend 1999, so dass im Jahr 2003 ein einheitlicher Zoll von 6% auf alle Importgüter erreicht wird (DIRECON 1999a). Parallel hierzu strebten die demokratischen Regierungen aber nach ausgehandelter, wechselseitiger Marktöffnung: Gegenüber wichtigen Handelspartnern sollte Reziprozität durchgesetzt werden, um durch die Unilateralität der eigenen Öffnungspolitik nicht zu sehr in Nachteil zu geraten. Hauptinstrument waren bilaterale Abkommen, die neben Zollessenkungen des Partnerlandes (Chiles Zoll lag ohnehin auf einem schwer zu unterbietenden Tiefstand) weitere Liberalisierungsschritte festlegten, z.B. die Beseitigung nichttarifärer Han-

⁴ Eine wichtige Ausnahme bildete hier die asiatisch-pazifische Region, zu der seit Mitte der siebziger Jahre aufgrund wesentlich geringerer politischer Vorbehalte parallel diplomatisch-politische und wirtschaftliche Beziehungen aufgebaut wurden (Valenzuela/Varas 1993: 23).

delschennisse, und die Stabilitätsgarantien enthielten, etwa den wechselseitigen Investitionsschutz und die Vermeidung von Doppelbesteuerung. Dabei ging es nicht nur um die eigene Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen, sondern auch um chilenische Direktinvestitionen im Ausland, vor allem in den lateinamerikanischen Nachbarländern Argentinien, Peru und Brasilien, die sich von 1990 bis 1997 immerhin auf insgesamt 20 Milliarden US\$ addierten (Valdés 1998: 4). Auch die Etablierung von verlässlichen Konflikterschlichtungsmechanismen ist für ein Land, dessen Entwicklung sich auf ein nachhaltiges Exportwachstum stützt, von hoher Bedeutung. Manche Verhandlungen dienten dabei der Erschließung neuer Exportmärkte (Kanada), andere der Sicherung bestehender oder der Wiederherstellung früherer Marktzugänge (EU, *Mercosur*). Diese Strategie führte zu einem Netz entsprechender Vereinbarungen: Bis Ende der neunziger Jahre verfügte Chile über acht bilaterale Freihandels- bzw. wirtschaftliche Komplementierungsabkommen (mit Bolivien, Kanada, Kolumbien, Ecuador, dem *Mercosur*, Mexiko, Peru und Venezuela) sowie über ein Rahmenabkommen mit der EU. Weitere Verhandlungen wurden u.a. mit Australien und der Schweiz geführt. Die multiple Verhandlungsstrategie auf bilateraler wie multilateraler Ebene verlangte den begrenzten diplomatischen Ressourcen Chiles enorme Anstrengungen ab, die nur durch rasche Effizienzgewinne zu bewältigen waren (Barrios 1994). Ein Großteil der diplomatischen Energien und Verhandlungskapazitäten wurde in das Projekt eines Freihandelsabkommens mit den USA investiert. Bereits vor der Ratifizierung des NAFTA hatten sowohl Bush, als auch Clinton erkennen lassen, dass Chile der nächste Anwärter auf ein Freihandelsabkommen mit den USA sei, wobei zunächst offen blieb, ob es sich dabei um ein bilaterales Abkommen oder eine NAFTA-Mitgliedschaft Chiles handeln würde. Endgültig etabliert wurde die chilenische Kandidatur durch die auf dem gesamtamerikanischen Gipfeltreffen von Miami 1994 ausgesprochene offizielle Aufforderung an die Adresse Chiles, NAFTA beizutreten. Die Weigerung des US-Kongresses, Präsident Clinton die *fast track*-Autorität zur Verhandlung eines privilegierten Zugangs zum US-Markt zu gewähren, verhinderte jedoch vorerst weitere Fortschritte in diese Richtung. Nicht zuletzt deshalb war das 1997 unterzeichnete bilaterale Abkommen mit Kanada, zweitwichtigstes Herkunftsland ausländischer Direktinvestitionen in Chile, aber bis dato kein bedeutender Markt für chilenische Exportprodukte, von einigem Symbolwert. Der Abschluss eines Freihandelsabkommens mit einem Industrieland, dessen Pro-Kopf-Einkommen etwa das Fünffache des chilenischen beträgt, hatte den willkommenen Nebeneffekt,

erneut die Stabilität und Vertrauenswürdigkeit der chilenischen Wirtschaftsentwicklung zu belegen. Zwar hat Chile hier kaum noch Profilierungsbedarf: Nach der in dieser Hinsicht maßgeblichen Einschätzung von "Standard and Poor's" ist das *country risk* Chiles das niedrigste in Lateinamerika (Valdés 1998). Im *ranking* des durch das *World Economic Forum* publizierten *Global Competitiveness Report* 1999 belegte Chile 1998 Rang 21 (1998: 18) der wettbewerbsfähigsten Länder und lag damit vor Frankreich (Rang 23) und Deutschland (Rang 25) (*World Economic Forum* 1999). Im Kontext der US-internen Debatte erscheint eine Bestätigung der chilenischen Solidität durch Kanada aber gleichwohl als hilfreich. Im Zuge der Etablierung einer gesamt-amerikanischen Freihandelszone (FTAA) signalisiert das chilenisch-kanadische Abkommen überdies die Bereitschaft wichtiger Akteure, trotz des US-amerikanischen Zögerns eine umfassende Handelsliberalisierung zwischen Nord und Süd in Amerika zu erreichen. Von der Tatsache, dass die neoprotektionistische *Anti-Dumping*-Praxis durch das Abkommen untersagt wird⁵ - eine Innovation in den chilenischen Freihandelsabkommen -, versprach sich die chilenische Verhandlungsführung eine Signalwirkung für eine gesamt-amerikanische Freihandelszone, insbesondere gegenüber den USA (Valdés 1999: 3).

Die erfolgreiche Diversifizierung der externen Märkte Chiles führte dazu, dass in den neunziger Jahren jeweils etwa ein Drittel der chilenischen Exportprodukte in die Weltregionen Amerika (Nord und Süd), Europa und Asien/Pazifik ging. Diversifiziert wurde die Exportgüterstruktur in dem Sinne, dass der Anteil der traditionellen Ausfuhr Güter – v.a. Kupfer⁶ – reduziert wurde. Die strategische Ausnutzung von Weltmarktnischen durch die gezielte Lancierung neuer Exportprodukte war dabei entscheidend für den Erfolg. Nach der durch die radikale Liberalisierung herbeigeführten Deindustrialisierung führte dies allerdings zu einer Spezialisierung, die sich auf Güter konzentriert, bei denen Chile aufgrund seiner natürlichen Faktorausstattung über absolute Wettbewerbsvorteile verfügt. Die Exportstruktur des Landes ist daher durch eine ausgesprochene Primärgüterlastigkeit gekennzeichnet. Durch eine extensive Inwertsetzung der Ressourcen des Landes (neben Mineralextraktion vor allem Obst- und Gemüseanbau, Fischerei, Holzwirtschaft) wurden anhaltend hohe Wachstumsraten erzielt, was auf längere Sicht freilich die Gefahr einer Erschöpfung des Exportmodells durch Über-

⁵ Das WTO-Verbot des *Anti-Dumping* besitzt in Chile Gesetzesrang (vgl. WTO 1997).

⁶ Der Anteil des Kupfers am Gesamtexport sank von 1970 bis 1990 von 70% auf 37% (zitiert nach Messner/Scholz 1996: 137).

nutzung der Ressourcen birgt (Messner/Scholz 1996). Bei dem Abschluss von Freihandels- und ökonomischen Komplementierungsabkommen ging es deshalb auch darum, Absatzmärkte für Produkte eines höheren Wertschöpfungsgrades zu gewinnen. Zwar konnte der Anteil der unverarbeiteten Güter am Gesamtexport (1985: 75%) gesenkt werden, er blieb aber mit ca. 50% (1997) weiterhin hoch (DIRECON 1999).

Als wirtschaftlich weit nach außen geöffnetes Land mit diversifizierten Exportmärkten, dessen mittelfristige Entwicklungsperspektiven von der Nachhaltigkeit seines Exportwachstums abhängen, trat das redemokratisierte Chile auf multilateraler Ebene mit Nachdruck für einen Ausbau des Freihandels und eine institutionelle Sicherung des Wettbewerbs ein. Im Rahmen der WTO profilierte sich Chile als eines derjenigen Länder, die die Vorgaben der Welthandelsorganisation peinlich genau einhielten und von dieser Position aus andere drängen konnten, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Bei der Liberalisierung der Dienstleistungen und beim Schutz geistigen Eigentums war Chile gewissermaßen der „Musterschüler“ unter den Entwicklungsländern (WTO 1997). Hinsichtlich der Beseitigung von Exportförderungsleistungen, die seitens der WTO moniert wurden, blieb man weit unterhalb des vorgegebenen zeitlichen Limits (DIRECON 1999; WTO 1997). In den Jahren 1990-1993, als die Uruguay-Runde des GATT mehrfach vor dem Scheitern stand, hatte bei den chilenischen *policy-makers* einige Besorgnis bestanden, dass sich abgeschlossene kontinentale Blöcke im Welthandel etablieren könnten, welche die Vorteile der unilateralen Öffnung Chiles zunichte machen würden.⁷ Die mit dem Abkommen von Marrakesch schließlich 1994 erreichten Ergebnisse zerstreuten diese Befürchtungen und waren für die Weltmarktposition des Landes günstig. Sie wurden gleichwohl seitens der chilenischen Außenpolitiker als suboptimal angesehen, vor allem hinsichtlich der Liberalisierung der Agrarmärkte. Daher befürwortete Chile entschieden eine neue weltweite Liberalisierungsrunde, die so genannte „Millennium-Runde“ (*Ministerio de Relaciones Internacionales* 1999).

Entsprechend diesen Interessen, die sich aus der fortgeschrittenen Weltmarktintegration des Landes ergeben, beteiligte sich das postautoritäre Chile aktiv an solchen multilateralen Verhandlungen, die auf die Etablierung möglichst weiträumiger Freihandelszonen zielten, wie etwa die geplante *Free Trade Area of the Americas* oder die APEC. Zugleich suchte man sich in Verhandlungen mit auf Binnenmarktintegration zielenden Zusammenschlü-

⁷ So die erwähnten Interviewpartner und Valdés (1998: 5).

sen, wie dem *Mercosur* oder der EU, einen Marktzugang zu sichern bzw. wiederherzustellen. Eine Beteiligung an Zollunionen wurde vermieden. So schloss man beispielsweise eine Rückkehr in den Andenpakt (heute Andengemeinschaft), den Chile unter dem Militärregime 1976 verlassen hatte, kategorisch aus. Auch dem 1991 gegründeten *Mercosur*, dem Integrationsprojekt Argentiniens, Brasiliens, Uruguays und Paraguays, die Chile von Beginn an zum Beitritt aufforderten, stand die chilenische Außenpolitik zunächst abwartend gegenüber: Die chilenische Regierung war somit nicht bereit, in Rücksicht auf mögliche Integrationspartner das eigene hohe Niveau ökonomischer Liberalisierung, das bis Ende der neunziger Jahre von keinem anderen lateinamerikanischen Land erreicht wurde, zu verlassen. Ein frühzeitiger Beitritt hätte in diesem Sinne einen Rückschritt für Chile bedeutet. Andererseits stellten Argentinien und Brasilien die wichtigsten Exportmärkte Chiles in Lateinamerika dar (Minkner 1997). Die nach dem Beginn einer ernsthaften makroökonomischen Stabilisierungspolitik in Brasilien Ende 1994 etablierte Zollunion des *Mercosur* (Barrios 1998; Barrios/Röder 2000) drohte sich für den chilenischen Handel mit den Nachbarländern ungünstig auszuwirken. Folgerichtig setzte Chile auf ein Abkommen mit dem *Mercosur*, das einen Marktzugang garantierte, ohne dass man selbst der Zollunion beitreten musste.

Ein solches Abkommen über wirtschaftliche Komplementierung zwischen Chile und dem *Mercosur* konnte im Juni 1996 unterzeichnet werden (Text des Abkommens <<http://www.direcon.com/acuerdos/mercosur>>), das u.a. auf die Schaffung einer Freihandelszone zwischen beiden Partnern zielte. Den chilenischen Interessen kam überdies entgegen, dass die bislang durch das Abkommen bewirkten Exportzuwächse Chiles gegenüber dem *Mercosur* vorwiegend auf den Bereich der verarbeiteten Güter entfielen (DIRECON 1999). Ferner war Chile vor allem am Ausbau der Land- und Luftverbindungen, an der Liberalisierung der Dienstleistungen, an unbehinderten Investitionsströmen sowie Erleichterungen der Migration gelegen (DIRECON 1999). Die Beteiligung der chilenischen Regierung an einigen Entscheidungsgremien des *Mercosur* auf Ministerebene (Inneres, Außenbeziehungen, Justiz, Infrastruktur) sowie in den Arbeitsgruppen sichert eine politische Mitsprache an der Weiterentwicklung des Integrationsprozesses. Die verabredete Koordinierung der Positionen innerhalb der entstehenden gesamtamerikanischen Freihandelszone könnte bei einer effektiven Umsetzung beide Partner im Verhältnis zu den USA stärken. Bisher hat die Strategie Chiles gegenüber dem *Mercosur* somit aus chilenischer Sicht Ergebnisse

gebracht, die mit den eigenen Interessen weitgehend deckungsgleich sind. Die erfolgreiche chilenische Politik der Freihandelsabkommen sicherte also in gewissem Umfang die Reziprozität der Marktöffnungsprozesse, die anhaltende Diversifizierung der Exportmärkte und eine gewisse Stetigkeit und Regelgebundenheit seiner Handelsbeziehungen. Eine Garantie gegen Rückschläge, wie der Einbruch der Exportentwicklung während der Asienkrise 1997/98, boten sie bei der Art und Weise der chilenischen Weltmarktseinbindung, die das Land für Wirtschaftskrisen und politische Kehrtwenden in Richtung Protektionismus verwundbar macht, freilich nicht.

Literaturverzeichnis

- Ambos, Kai (1999): "Der Fall Pinochet und das anwendbare Recht". In: *JZ* 54 (1), S. 16-24.
- Barrios, Harald (1991): "Regimetyp und Außenpolitik – Die Fälle Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich". In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/van Klaveren, Alberto (Hrsg.): *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*. Opladen, S. 113-137.
- (1994): *Die chilenische Außenpolitik unter der Regierung Aylwin. Politikergebnisse und Strukturdefekte des Entscheidungsprozesses*. Heidelberg.
- (1998): "Mercosur: Ein Versuch koordinierten Regierens als Antwort auf externe Herausforderungen". In: *Ibero-Amerikanisches Archiv. Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Geschichte* 24 (1-2), S. 165-187.
- (1999a): *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen.
- (1999b): "Über den Neoliberalismus hinaus. Vier Thesen zur aktuellen Debatte um Entwicklungstheorie und -praxis in Lateinamerika. Vortrag anlässlich der Tagung 'Lateinamerikas Entwicklungserfahrungen und -perspektiven' in Weingarten, 8.-10.1. 1999". Tübingen: Unveröff. Ms.
- Barrios, Harald/Röder, Jörg (2000): "Entwicklungsfortschritte und Entwicklungsblockaden in Brasilien – Fragen der Regierbarkeit, der Systemeffizienz und der Legitimität". In: Dosch, Jörn/Faust, Jörg (Hrsg.): *Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft – Das pazifische Asien und Lateinamerika*. Opladen, S. 49-72.
- Bernecker, Walter L. (1990): "Autoritarismus und oppositionelle Gewerkschaftsbewegung: Chile unter Pinochet". In: Heydenreich, Titus (Hrsg.): *Chile*. Frankfurt/Main, S. 83-101.
- Boeckh, Andreas (Hrsg.) (1994): *Internationale Beziehungen*. München.
- (1997): "Vergleichende Analyse peripherer Gesellschaften, oder: Die Auflösung der Peripherie". In: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch*. Opladen, S. 251-265.
- Cañas-Kirby, Enrique (1993): *Autoritäres Regime, Transition durch Verhandlung und demokratische Öffnung. Chile 1983-91*. Freiburg: Diss.
- Caviedes, César N. (1991): *Elections in Chile. The Road Toward Redemocratization*. Boulder/London.

- DIRECON (1999a): *Evaluación del primer año del acuerdo Chile-Mercosur*. Santiago de Chile.
- (1999b): *Integración hemisférica y relaciones Chile – EE.UU. El escenario latinoamericano sin Fast Track*. Santiago de Chile.
- Ensignia, Jaime/Nolte, Detlef (Hrsg.) (1991): *Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang*. Hamburg.
- Fernandois, Joaquín (1990): “Chile and the Great Powers”. In: Morris, Michael A. (Hrsg.): *Great Power Relations in Argentina, Chile and Antarctica*. London, S. 77-97.
- (1991): “De una inserción a otra: Política exterior de Chile, 1966-1991”. In: *Estudios Internacionales* 24 (96), S. 433-471.
- Fernández, Mario (1981): *Nationale Sicherheit in Lateinamerika. Ihre ideologische und legitimierende Funktion bei der Errichtung von Militärregimen seit 1964*. Heidelberg.
- Fernández, Mario/Nohlen, Dieter (1992): “Chile”. In: Waldmann, Peter/Krumwiede, Heinrich-W. (Hrsg.): *Politisches Lexikon Lateinamerika*. München, S. 74-88.
- Friedmann, Reinhard (1990): *Chile unter Pinochet. Das autoritäre Experiment (1973-1990)*. Freiburg.
- García, Ligia/Rivera, Eugenio/Vega, Juan Enrique (1994): “Chile”. In: Töpfer, Barbara/Müller-Plantenberg, Urs (Hrsg.): *Transformation im südlichen Lateinamerika. Chancen und Risiken einer aktiven Weltmarktintegration in Argentinien, Chile und Uruguay*. Frankfurt/Main, S. 148-203.
- Garretón, Manuel Antonio (1994): “The Political Dimension of Processes of Transformation in Chile”. In: Smith, William C./Acuña, Carlos H./Gamarra, Eduardo A. (Hrsg.): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. New Brunswick/London, S. 217-235.
- Gatica Barros, Jaime (1989): *Deindustrialization in Chile*. Boulder.
- Heine, Jorge (Hrsg.) (1993): *Enfrentando los cambios globales*. Santiago de Chile.
- Hojman, David E. (1993): *Chile. The Political Economy of Development and Democracy in the 1990s*. Pittsburgh.
- Hojman, David E. (Hrsg.) (1993): *Change in the Chilean Countryside. From Pinochet to Aylwin and Beyond*. London.
- Huneus, Carlos (1981): *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*. Heidelberg.
- Imbusch, Peter (1995): *Unternehmer und Politik in Chile*. Frankfurt/Main.
- Insulza, José Miguel (1993): *Objetivos y prioridades de la política exterior de Chile*. Santiago.
- IRELA (1998): *The Pinochet Case: A Test for European-Latin American Relations?* Madrid.
- Klaveren, Alberto van (1989): “Chile y Europa Occidental: entre el apoyo a la democracia y el realismo económico”. In: Muñoz, Herardo (Hrsg.): *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago de Chile, S. 189-205.
- (1993): “Europa – Lateinamerika: Zwischen Illusion und Realismus auch nach 1992”. In: *Zeitschrift für Lateinamerika* 43, S. 169-216.
- Krumwiede, Heinrich-W./Nolte, Detlef (1988): *Chile: Auf dem Rückweg zur Demokratie?* Baden-Baden.

- (1993): *Welche Lateinamerikapolitik entspricht deutschen Interessen?* Ebenhausen.
- Lagos, Gustavo/Muñoz, Heraldo/Portales, Carlos/Varas, Augusto (1989): "Democracia y política exterior de Chile". In: Muñoz, Heraldo (Hrsg.): *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago de Chile, S. 21-39.
- Lauth, Hans-Joachim/Mols, Manfred (Hrsg.) (1993): *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent*. Mainz.
- Martínez Sotomayor, Carlos (1989): "El marco del acercamiento político entre Chile y Argentina". In: Orrego Vicuña, Francisco (Hrsg.): *Chile y Argentina. Nuevos enfoques para una relación constructiva*. Santiago, S. 11-17.
- Meller, Patricio (1992): *Adjustment and Equity in Chile*. Paris.
- Messner, Dirk (1991): "Wirtschaftspolitische Neuorientierung in Chile – Vom autoritären Neoliberalismus zu einer Strategie aktiver Weltmarktintegration". In: *Journal für Entwicklungspolitik* 3, S. 135-148.
- Messner, Dirk/Scholz, Imme (1996): "Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblockaden in Chile". In: *Nord-Süd aktuell* 1, S. 126-138.
- Minkner, Mechthild (1997): "Mercosur – die strategische Option Chiles in Lateinamerika". In: *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation* 14 (34/35), S. 39-63.
- Morandé Lavín, José (1992): "Chile y los Estados Unidos: Distanciamientos y aproximaciones". In: *Estudios Internacionales* 25 (97), S. 3-22.
- Mols, Manfred (Hrsg.) (1995): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*. Frankfurt/Main.
- Muñoz, Heraldo (1984): "La Política exterior del Partido Socialista y las relaciones exteriores de Chile". In: Muñoz, Heraldo/Tulchin, Josep (Hrsg.): *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Bd. 1, Buenos Aires, S. 174-222.
- (1994): "A New OAS for the New Times". In: Lowenthal, Abraham F./Treverton, Gregory F. (Hrsg.): *Latin America in a New World. An Interamerican Dialogue Book*. Boulder/San Francisco/Oxford, S. 191-202.
- Muñoz, Heraldo (Hrsg.) (1989): *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago de Chile.
- Muñoz, Heraldo/Portales, Carlos (1989): *Una amistad esquiwa: Las relaciones de Estados Unidos y Chile*. Santiago de Chile.
- Nohlen, Dieter (1973): *Chile. Das sozialistische Experiment*. Hamburg.
- (1993): "Chile". In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*. S. 175-219.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (1988): "Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika". In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Opladen, S. 406-437.
- Nohlen, Dieter/Nolte, Detlef ([1992] ³1995): "Chile". In: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt. Bd. 2: Südamerika*, S. 277-338.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/van Klaveren, Alberto (Hrsg.) (1991): *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*. Opladen.
- Nolte, Detlef (1995): "Der 'Gipfel der Amerikas' und die Lateinamerikapolitik der USA". In: *Jahrbuch Dritte Welt 1996*. München, S. 239-243.

- Oppenheim, Lois Hecht (1993): *Politics in Chile. Democracy, Authoritarianism and the Search for Development*. Boulder/San Francisco/Oxford.
- Orrego Vicuña, Francisco (Hrsg.) (1989): *Chile y Argentina: Nuevos enfoques para una relación constructiva*. Santiago de Chile, S. 105-112.
- (1992): “Las relaciones entre los países de América Latina y los Estados Unidos: Límites regionales y entendimientos globales”. In: *Estudios Internacionales* 25 (97), S. 23-40.
- Pinochet de la Barra, Oscar (1989): “Chile y sus vecinos: problemas y oportunidades”. In: Muñoz, Heraldo (Hrsg.): *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago de Chile, S. 157-171.
- Portales, Carlos C./Valdés, Juan Gabriel (1989): “El futuro de las relaciones Chileno-Norteamericanos”. In: Muñoz, Heraldo (Hrsg.): *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago de Chile, S. 173-205.
- Sangmeister, Hartmut (1998): “Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich”. In: *APuZ* 39, S. 29-41.
- Silva, Patricio (1994): “Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”. In: Drake, Paul W. (Hrsg.): *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America*. Wilmington, S. 205-230.
- Spielmann, Ludwig (1993): *Staatsinterventionismus oder ökonomischer Liberalismus? Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien in Chile: Von der Weltwirtschaftskrise bis Pinochet*. Münster/Hamburg.
- Thiery, Peter (1993): “Chile – eine lateinamerikanische Sonderrolle?”. In: Lauth, Hans-Joachim/Mols, Manfred (Hrsg.): *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent*. Mainz, S. 203-233.
- Tulchin, Joseph S./Varas, Augusto (Hrsg.) (1991): *From Dictatorship to Democracy*. Boulder/London.
- Valdés, Juan Gabriel (1998): *Chile: Cambio económico y política exterior*. Santiago de Chile.
- (1999): *Las relaciones Chile – Canada en un mundo globalizado*. Santiago de Chile.
- Valenzuela, María Elena/Varas, Augusto (1993): “El creciente papel económico de Japón en Chile”. In: *Cono Sur* 12 (1), S. 20-25.
- Vergara, Pilar (1994): “Market Economy, Social Welfare, and Democratic Consolidation in Chile”. In: Smith, William C./Acuña, Carlos H./Gamarra, Eduardo A. (Hrsg.): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. New Brunswick/London, S. 237-261.
- Website des chilenischen Außenministeriums: <<http://www.minrel.cl/>>.
- Website der Generaldirektion für Internationale Wirtschaftsbeziehungen: <<http://www.direcon.cl/>>.
- Wilhelmy, Manfred (1991): “Demokratie und Außenpolitik in Chile”. In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/van Klaveren, Alberto (Hrsg.): *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*. Opladen, S. 93-111.
- Wilhelmy, Manfred/Infante, María Teresa (1993): “La política exterior chilena en los años 90: El gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones”. In: *Estudios Internacionales* 75 (1).
- WTO (1997): *Trade Policy Review of Chile*. Genf.